

FACTORES EXTERNOS A CONSIDERAR EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MÉXICO

Adolfo Sánchez Almanza¹

RESUMEN

Las relaciones entre lo global y lo local producen realidades complejas de distinto tipo. En el contexto actual existen varios fenómenos de origen externo que generan impactos en los espacios urbanos, rurales o regionales de México. En este trabajo se analizan los modelos territoriales que coexisten en el país y algunos de los factores globales que inciden en ellos, destacando el caso de la industria automotriz, así como los aspectos jurídicos que deben ser considerados en el ordenamiento territorial establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial promulgada el día de 28 de noviembre del año 2016. Cabe señalar que el país se encuentra en un momento favorable para planificar su desarrollo, ya que se cuenta con un nuevo marco jurídico y un ambiente social, económico y político positivo para establecer una imagen objetivo de largo plazo en materia territorial.

Palabras clave: México, megatendencias, modelos, ordenamiento, territorio.

1. Introducción

Existe un amplio conjunto de megatendencias que tienen impacto en los territorios nacionales y que sobredeterminan en mayor o menor medida su desarrollo urbano y regional. Estos factores pueden ser de tipo sectorial, pero tienen efectos espaciales diferenciados de acuerdo con los modelos territoriales existentes y deben ser considerados, en general, para fines de planeación del desarrollo y, en particular, en el ordenamiento del territorio en cada nación. En el caso de México, existe un importante bloque jurídico que mandata y ofrece oportunidades en estos ámbitos considerando los graves problemas que se han generado en el tiempo. En este sentido, se presentan algunos de los problemas que enfrenta el desarrollo regional en el país, los diferentes modelos territoriales que lo caracterizan, así como algunos factores que tienen impacto en ellos y el marco jurídico aplicable.

¹ Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Correo: asag@unam.mx

2. Los modelos territoriales de México

México tiene varios modelos territoriales dominados, en general, por la concentración sociodemográfica y económica metropolitana y la dispersión rural, que son desequilibrados y que fracturan la integración nacional. Estos modelos reportan una tendencia predominante hacia la divergencia en varias escalas del sistema de asentamientos humanos del país, como las macro-regiones, las franjas, las entidades federativas, los municipios, el sistema urbano nacional y los sistemas urbanos rurales.

En el territorio mexicano coexisten varios modelos espaciales con diferentes características en su estructura y funcionamiento, en algunas escalas se remontan a un comportamiento histórico tendencial y, en otros casos, son resultado de cambios más recientes.

La construcción del territorio es multidimensional. Las condicionantes de raíz histórica, geográfica, sociocultural, económica, política o ambiental inciden en la conformación del espacio. En este contexto, entre las principales causas que explican los modelos territoriales de México, se destacan las fuerzas de atracción y rechazo originadas en los modelos económicos que responden a una lógica dual de diferente impacto territorial, pero que se manifiesta de manera esquemática en escalas espaciales dicotómicas.

En un polo, un modelo está orientado al mercado interno siguiendo condiciones históricas de largo plazo con ciudades y regiones vinculadas a cadenas locales de valor, sobre todo, en espacios tradicionales; y, en el otro, el modelo está asociado al mercado externo por los efectos de la apertura comercial a partir de la cual se han producido formas de integración a cadenas productivas internacionales. En medio de esos dos modelos existen formas intermedias de organización territorial, en algunos casos con combinaciones de ambos.

Los modelos territoriales se pueden describir de manera convencional de la forma siguiente.

- a) El primer modelo es de alta primacía y corresponde a tendencias históricas de concentración por la gran fuerza gravitacional demográfica, política y económica de la Ciudad de México y de su zona metropolitana, la cual ejerce su mayor influencia hacia lugares próximos en el ámbito de la megalópolis del Centro que incluye los estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala (a veces se incluye a Querétaro), es más densificado y con un amplio número de ciudades de distinto tamaño organizadas alrededor del núcleo de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- b) El segundo es un modelo emergente de redes de ciudades de tamaño medio que se observa en el Centro Occidente del país en lo que se denomina de manera convencional El Bajío y que se extiende desde Querétaro hasta Aguascalientes, con derivaciones hacia Guadalajara y San Luis Potosí, con fuertes encadenamientos industriales aprovechando las ventajas que ha ofrecido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este es un caso de regiones ganadoras que crecen rápidamente vinculadas a los mercados internacionales, que reciben inversión extranjera directa y se integran a cadenas globales de valor, sobre todo, en la industria automotriz (que se analiza más adelante), aeronáutica, electrónica o farmacéutica y que estimulan la demanda en empleo, bienes y servicios.
- c) El tercero es el modelo de tipo binacional que se ha desarrollado en la franja fronteriza entre las ciudades vecinas de México y EUA que han interactuado durante su historia, incluyendo el antecedente del modelo maquilador, y más aún con el crecimiento de los vínculos de intercambio en el modelo de apertura comercial, aunque sin una adecuada conexión horizontal, sino articulado en tres grandes ejes verticales norte-sur teniendo como nodos principales a las

ciudades de Tijuana, Ciudad Juárez y Reynosa, con un sistema de ciudades más disperso y con una calidad de vida que ha mejorado.

- d) El cuarto modelo es de dispersión y se presenta en el Sur-Sureste del país con ciudades de tamaño medio y pequeño con una fuerza gravitacional menor y con interacciones débiles, lo cual reduce su capacidad de integración de un elevado número de localidades rurales, en condiciones de mayor pobreza y marginación, con fuerte presencia indígena y recursos naturales, donde ha aumentado la comunicación y la migración con Guatemala y, en general, con Centroamérica.

Estos modelos territoriales no son puros sino que presentan características dominantes con formas de cambio y desigualdad en varias escalas, desde la nacional, la macro-regional, la de sistemas urbanos rurales, en los espacios intrametropolitanos y aún dentro de cada municipio.

3. Las tendencias espaciales

En el sistema de asentamientos humanos del país se observan algunos fenómenos que indican grandes tendencias del sistema territorial de México, el cual está condicionado por la estructura, la dinámica y las interacciones socioeconómicas heterogéneas en sus diferentes escalas, sobre todo bajo el impacto principal del modelo de apertura comercial orientado a las exportaciones con articulaciones de tipo global.

La fuerza gravitacional del modelo primático característico del Centro de México se combina con la emergencia de la red de ciudades del Centro Occidente donde los cambios espaciales generados por la especialización económica se asocian a las modalidades de integración a las cadenas globales de valor como en el sector secundario en el TLCAN, aunque también se observa en las variaciones del sector de energía en petróleo y gas, principalmente en los estados de Campeche y Tabasco.

Existe un proceso de desplazamiento del desarrollo hacia el norte y un alejamiento del Sur-Sureste de los indicadores socioeconómicos promedio nacionales como resultado de diferentes velocidades de crecimiento con varias consecuencias para la cohesión socioespacial de la nación. La franja sur se encuentra en el polo rezagado del crecimiento económico con algunas excepciones como las zonas petroleras en el momento de auge o la Riviera Maya como enclave turístico.

La dicotomía polarizada entre lo urbano y lo rural se diluye con la creación de espacios suburbanos, rururbanos o perimetropolitanos en distintos lugares del territorio nacional, pero algunos asentamientos humanos se localizan en zonas de alto riesgo de diferente tipo, natural o antropogénico, con una capacidad débil de resiliencia y con alta vulnerabilidad.

El aumento de la criminalidad y la violencia, a su vez, afecta varias regiones del país de manera asociada al debilitamiento del Estado y de la gobernabilidad, lo cual significa retos para el desarrollo, en particular, para la seguridad y la movilidad de las personas, de las mercancías, así como de la operación de las empresas.

4. La desigualdad y la pobreza como injusticia socioespacial

México enfrenta grandes brechas sociales entre sus espacios subnacionales que expresan formas de injusticia e incumplimiento de los derechos de la población en materia social, económica, cultural o ambiental, que se manifiestan en fenómenos como la pobreza, la marginación, el rezago social o en el menor desarrollo humano, y en variables como salud, educación, vivienda y en satisfactores públicos, como infraestructura y equipamientos, de entorno urbano y rural.

El fenómeno social más grave es la pobreza extrema o alimentaria localizada en zonas rurales, indígenas y de difícil acceso a satisfactores básicos, aunque también existe pobreza multidimensional que es mayor en términos absolutos en grandes zonas metropolitanas, ciudades medias o espacios periurbanos con carencias en materia patrimonial. La baja calidad de vida genera insatisfacción y movimientos de reclamo social por falta de desarrollo y de cumplimiento de derechos constitucionales. En general se observa desorden en la localización y el funcionamiento de los asentamientos humanos urbano metropolitanos, hay falta de estructuración, con bajas densidades, fragmentación, privatización, segregación, irregularidad o grandes conjuntos habitacionales desarticulados sin “hacer ciudad”.

5. Un sistema de comunicaciones y transportes ineficiente e insuficiente

El territorio mexicano cuenta con un sistema de comunicaciones y transportes en el cual predominan los flujos de personas y bienes por carretera, mientras que las interacciones a través de los modos de ferrocarril, marítimo o aéreo son menores. Algunas regiones están mejor conectadas que otras, aunque la característica general es que los costos logísticos por la movilidad son elevados e ineficientes, expuestos a falta de seguridad y riesgos de distinto tipo. Las localidades rurales dispersas cuentan con caminos de mala calidad que aumentan los costos de transportación de las personas por diferentes motivos de viaje, así como de la producción agrícola, ganadera, forestal o pesquera.

Las ciudades proveedoras de servicios a la población rural tienen carreteras insuficientes, de baja especificación y no transitables todo el año. Las costas del Pacífico y del Golfo de México carecen de conectividad transversal suficiente, tanto en la franja norte como en la sur del territorio nacional, lo cual limita el movimiento eficaz de las mercancías y eleva sus costos interna e internacionalmente, y reduce la competencia por los mercados globales.

6. Un medio ambiente deteriorado con altos riesgos y vulnerabilidades

Los recursos naturales en muchas regiones del territorio nacional están sujetos a sobreexplotación y se encuentran en condiciones de deterioro o contaminación que producen graves impactos sobre las comunidades de su entorno. Existe una importante riqueza biótica y varias zonas de reserva ambiental, no obstante, hay riesgo de pérdida de especies o agotamiento de recursos que enfrentan estrés creciente y que los coloca en condiciones de vulnerabilidad. La biodiversidad se encuentra en todo el territorio nacional con importantes volúmenes de agua, bosques, selvas, petróleo, gas, metales, especies animales terrestres y marítimas, y esta riqueza es mayor en el sureste. Las costas mexicanas enfrentan formas de ocupación desordenada de las playas con destrucción de manglares y contaminación de puertos. Gran parte de los recursos naturales se encuentran en tierras de propiedad social agraria, ejidal o comunal, donde viven alrededor de treinta millones de mexicanos que los aprovechan o protegen sin pago por servicios ambientales. En este sentido, si bien existen áreas naturales protegidas se requieren más recursos para su cuidado y preservación, con modelos de participación comunitaria que incluyan estas formas de propiedad social y de mejoras en la calidad de vida de la población que residen en dichas áreas y en sus áreas próximas.

7. El comercio internacional y el sector automotriz

Entre los grandes fenómenos, procesos o factores de tipo global que tienen un alto impacto en el territorio nacional se expone el caso de las teorías del comercio internacional vinculadas al sector automotriz.

Las teorías sobre el comercio internacional ofrecen elementos analíticos para explicar la lógica de los flujos de mercancías en el mundo y prever algunos efectos en los países, pero también en las regiones

específicas conectadas a esta dinámica. Esos paradigmas han evolucionado desde las ideas de inspiración ricardiana y la propuesta de Heckscher-Ohlin que establecían *ventajas comparativas* entre países con modelos clásicos de competencia perfecta y rendimientos crecientes, así como con operaciones interindustria y que parte de las diferencias existentes entre naciones que se especializan en la exportación de mercancías intensivas en el factor que es abundante, principalmente, el trabajo.

En la propuesta de Raymon Vernon sobre la teoría *ciclo-producto*, se afirma que las características de exportación e importación de un producto cambia a lo largo de la cadena de comercialización. Los cambios de un producto nuevo que se introduce primero dentro de un país, y que después al madurar y aumentar sus economías de escala reduce sus costos de producción, está en condiciones de ser exportado y finalmente se estandariza en los mercados internacionales. En general, en los países atrasados el costo de producción es menor que en los más desarrollados, por ello, en esta fase éstos últimos pueden importar más mercancías baratas, aunque después al aumentar los competidores y conocer el producto se puede saturar el mercado y entrar en decadencia (Vernon, 1993).

Después Paul Krugman desarrolla un modelo de competencia imperfecta que abre la puerta a la intervención estatal para corregir fallas y economías de escala internas y externas con reducción de costos y rendimientos crecientes que permiten una producción a gran escala a las empresas multinacionales, pero con comercio intraindustria e intrafirma, con productos diferenciados elaborados a menor costo con innovaciones tecnológicas que se organizan en cadenas de valor en mercados globales abiertos y que generan una oferta diversificada (Krugman, 1979).

Este último modelo explica mejor la realidad actual por el mayor dinamismo de algunos sectores económicos y regiones conectados a las cadenas globales (lo glocal) sujetas a deslocalización y relocalización territorial de la producción en diferentes lugares. Este proceso se puede constatar en sectores específicos, entre los cuales destaca el automotriz y de autopartes que ha crecido de manera significativa en México. Este sector presenta una creciente integración logística y estandarizada entre sus fases de suministro, producción, proveeduría, gestión, stocks y comercialización y que involucra a varios países.

En el fondo de este modelo emergente se encuentra la transición entre dos modelos técnico-económicos. Primero, el “fordista” que integró verticalmente la producción, incorporó las líneas de ensamble para la manufactura y la demanda masiva de automóviles estandarizados, con economías de escala que aumentaron el volumen de automóviles y redujeron los costos unitarios. Segundo, el modelo “toyotista” que incorporó la automatización con intervención humana, el mejoramiento continuo de la calidad, la fabricación de componentes justo a tiempo para reducir inventarios, la integración de la cadena de valor reduciendo los costos de transacción y la satisfacción diferenciada de los consumidores. El actual comercio mundial de automóviles refleja estos cambios tecnológicos en un contexto de mayor competencia entre grandes empresas que, si bien son multinacionales y se fusionan (como en el caso de Nissan-Renault), tienen referencia nacional por lo que los cambios en el liderazgo generan efectos en México.

Al respecto, caben destacar los cambios en la fuerza productiva de los países, en particular, la emergencia de China con casi 25 millones de autos producidos, es decir, el 29.82% del total mundial en el año 2017 en que se alcanzó una cifra de 97 millones de vehículos de motor, la India (4.92%), Corea (4.23%), México (4.18%), Brasil (2.77%) y España (2.93%), como importantes productores de automóviles, así como el estancamiento de EUA (11.50%), Japón (9.96%), Alemania (5.80%) o Canadá (2.26%) (OICA, 2018).

La lucha por la producción, la distribución y los mercados internacionales de demanda de automotores incide en México y en sus regiones, en particular, porque en él se localizan plantas de empresas multinacionales ensambladoras que solicitan mano de obra capacitada aprovechando el bajo nivel salarial y subsidios que reducen los costos unitarios de producción, bajo la lógica de un modelo predominantemente exportador con las ventajas del TLCAN, y con un mercado interno limitado, aunque creciente de acuerdo con el gradual aumento de su capacidad adquisitiva. El sector automotriz y de autopartes, en el año 2016, generó el 3% del PIB y el 1.6% del empleo nacional, el 18% del manufacturero, el 27% del valor de las exportaciones totales y recibió el 20% de la inversión extranjera directa, asimismo reportó un superávit comercial de 50 mil millones de dólares, superando los ingresos obtenidos en petróleo, turismo y remesas (ProMéxico, 2016).

En términos sectoriales las redes del sector automotriz generan varios efectos de encadenamiento nacional hacia adelante y hacia atrás, como en el caso del acero, hierro, aluminio, textil, hule, vidrio y el plástico, no obstante, éstos todavía son débiles y se importa una alta proporción de insumos (63%) frente a los de origen nacional (37%), asimismo, ofrecen un incipiente apoyo a la investigación e innovación para que permitan aumentar el valor agregado y estimular el crecimiento económico del país.

En este contexto, el día 27 de agosto de 2018 se anunció el acuerdo bilateral comercial entre México y EUA, que sustituye al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en vigor desde el año 1994. Los asuntos centrales fueron: a) las reglas de origen del sector automotriz con un cambio en el contenido regional que pasa del 62 al 75% de partes manufacturadas en EUA o México para acceder a sus mercados sin cobro de aranceles; b) la cláusula salarial que incluye una nueva regla que requiere que por lo menos el 45% de las piezas de un automóvil sean manufacturadas en países en donde la mano de obra obtenga salarios de al menos 16 dólares la hora (antes ha sido 40%); y, c) la cláusula de expiración del acuerdo bilateral con vigencia de 16 años y revisiones cada seis años a partir del año 2024.

La existencia del TLCAN y la nueva firma del acuerdo comercial entre EUA y México repercuten directamente en las regiones mexicanas donde opera, sobre todo la industria automotriz, aunque también en aquellas donde se localizan otras actividades afines como la aeronáutica o la electrónica, así como las agrícolas y las energéticas vinculadas a la exportación.

Las ventajas de localización de las actividades económicas, de manera destacada la automotriz, responden a la cercanía con el mercado y la proveeduría norteamericana, los menores costos de transacción, de transportación y de tiempos de entrega aprovechando las ventajas del acuerdo para la importación temporal de insumos utilizados en el proceso de producción, los bajos salarios con mano de obra capacitada y competitiva, entre otros.

Cabe mencionar que en EUA también existen diferentes modelos territoriales de acuerdo con sus recursos naturales o del desarrollo histórico, económico o tecnológico de su producción y que varias de esas cadenas se mudaron a México considerando las ventajas que ofrece y, con ello, se conformaron modelos integrados transfronterizos en sectores como el agrícola.

En el caso de las regiones con clusters automotrices, éstos se localizan en los estados de la región Centro donde se produce el 42% de los automóviles del país, El Bajío con el 26% y la frontera norte con el 22%. La firma del nuevo acuerdo indica que estas regiones se verán directamente beneficiadas por: a) los incentivos a la producción de autopartes ligada a las cadenas productivas en el sector y que aumenten el contenido de valor agregado nacional estimulando la demanda en proveeduría; b) el incremento previsible de los salarios sectoriales y de la demanda regional ya que sus trabajadores ganan en promedio la cuarta parte de los de EUA y Canadá, y aún con ese aumento las empresas seguirán siendo

competitivas; y, c) porque da certidumbre a la inversión en el largo plazo, lo cual implica que continuarán llegando proyectos y recursos a esos espacios.

Este régimen aplica a las plantas existentes, pero se espera que sea más estricto y conflictivo en plantas futuras por una posible regulación diferente. En general, en tanto se mantenga vigente este modelo económico y tecnológico estas regiones de México se verán beneficiadas por la inversión, el empleo, la mejoría de salarios y por los efectos regionales multiplicadores hacia adelante y hacia atrás en las cadenas de valor del sector automotriz.

Este ejemplo de inversión y crecimiento económico regional considerado exitoso en el Centro y Norte del país, no obstante, enfrenta varios problemas a atender como: a) un aumento en la demanda de mano obra capacitada que en algunos lugares ya resulta insuficiente; b) riesgos y presiones ambientales por recursos naturales, sobre todo, el agua; c) limitada infraestructura que opera en condiciones de saturación e ineficiencia y que eleva los costos de transportación de insumos y productos; d) aumento de precios del suelo y la vivienda; e) cambios radicales de corto plazo en comunidades tradicionales incumpliendo sus derechos humanos y sociales; f) falta de regulación adecuada de los tres órdenes de gobierno y lucha entre territorios por las inversiones lo que dificulta la coordinación y la complementariedad intermunicipal e interestatal; entre otros.

En este contexto, el reto de la ENOT es balancear el ritmo de crecimiento de las economías estatales y de los clusters industriales más dinámicos orientados las exportaciones integrando o estimulando a las regiones más atrasadas vinculadas al mercado interno.

El sector automotriz es la actual “joya de la corona” del desarrollo económico regional en México, aunque funciona en el marco de las grandes empresas transnacionales y en cadenas globales de valor, es decir, conforma una realidad sujeta a impactos externos, por ello es necesario su análisis cuidadoso para aprovechar sus efectos positivos, pero también para prever los efectos indeseados en el futuro con los instrumentos disponibles para orientar su comportamiento. Entre estos últimos se encuentra el marco jurídico disponible para la intervención del Estado.

8. Marco jurídico para el ordenamiento territorial de México

La Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHDUOT) expedida por Decreto en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de noviembre de 2016 establece que se debe elaborar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) considerando los problemas actuales y sus tendencias futuras, integrando los aspectos sociodemográficos, económicos y ambientales.

En el Artículo 3, Fracción XXVI de la LGAHOTDU se alude al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y se establece que: *“el ordenamiento territorial es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental”*; asimismo, se decreta: *“Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, las atribuciones siguientes: I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal; II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios” (LGAHDUOT, 2016).*

En el Artículo 24 de la Ley se afirma que: *“La estrategia nacional de ordenamiento territorial configura la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazo; establecerá el marco básico de referencia y congruencia territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, y promoverá la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país (ibid.).*

A su vez, en el Artículo 25 se define que: *“La estrategia nacional de ordenamiento territorial tendrá una visión con un horizonte a veinte años del desarrollo nacional, podrá ser revisada y en su caso actualizada cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país” (ibid.).* Este mandato constituye una gran oportunidad para reordenar los asentamientos humanos del país.

En resumen, la dinámica de las grandes fuerzas económicas externas, como las inversiones de las empresas multinacionales del sector automotriz, producen varios impactos en las regiones del país, aunque estos son diferenciados de acuerdo con alguno de los cuatro modelos predominantes en el territorio. Asimismo, existen condiciones políticas, jurídicas y económicas favorables para diseñar e instrumentar una política de ordenamiento territorial de largo plazo que contribuya a equilibrar el desarrollo del sistema de asentamientos humanos para lograr mejorías en la calidad de vida de los habitantes con una mayor igualdad socioespacial.

REFERENCIAS

Krugman, Paul (1979), Increasing returns, monopolistic competition, and international trade, *Journal of International Economics*, 9(4), Nov. pp. 469-479.

OICA-Organización Internacional de Fabricantes de Vehículos de Motor (2018). <http://www.oica.net/category/production-statistics/2017-statistics/>

Pro-México (2016), La industria automotriz mexicana. <http://www.promexico.mx/documentos/biblioteca/industria-automotriz-mexicana.pdf>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2016), Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el Artículo 3o. de la Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre.

Vernon, Raymond (1993), “International investment and international trade in the product cycle”, en Buckley, Peter, *The internationalization of the firm: A reader.*, Academic Press, USA.